HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página/12



41

LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL COMERCIO EXTERIOR 1976-1983



En la segunda mitad de la década del setenta, la Argentina se vio favorecida por términos de intercambio elevados.

Staff

Director de la colección: Alfredo Zaiat

Director académico: Mario Rapoport
Coordinador: Ricardo Vicente
Colaboradores:
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Pablo Moldovan
Asistente de dirección: Natalia Aruguete

Director general: Hugo Soriani
Rumbo de diseño: Alejandro Ros
Diagramación: Juan Carlos Aguirre
Asistente de fotografía: Omar Chejolán
Coordinación general: Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a. ed. - Buenos Aires: La Página, 2007.
16 p.; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007



Jorge Rafael Videla junto al presidente demócrata James Carter, quien lideró el cuestionamiento a la dictadura por la violación a los derechos humanos.

1 La dictadura y los *gobiernos de Washington*

Cuando el proceso militar comenzó su gestión en marzo de 1976 el mundo se encontraba dividido en dos bloques en los términos de la Guerra Fría. Por un lado, el hemisferio occidental y capitalista bajo el liderazgo de los Estados Unidos. Por el otro, el mundo socialista hegemonizado por la Unión Soviética. El régimen argentino se alineó en el denominado "mundo libre" y, en consecuencia, comprometió su política exterior en favor de los países que conformaban el bloque occidental y cristiano.

Sin embargo, lejos de esa definición lineal, las relaciones con los Estados Unidos adquirieron matices complejos. Inicialmente, el gobierno estadounidense brindó su cobertura a los militares golpistas, aunque la metodología empleada por el régimen contra los "enemigos internos" terminó generando preocupación en ese país. El gobierno republicano de Gerald Ford vio con simpatía el golpe militar porque consideraba que rescataba al país del caos provocado por la administración peronista y encaraba una adecuada política económica. Pero con la asunción del demócrata James Carter, en enero de 1977, se inició una fuerte ofensiva contra la dictadura militar debido a su política de violación de los derechos humanos expresada a través de la tortura, la desaparición de personas y la ausencia del estado de derecho.

La nueva orientación de la política estadounidense tenía sus raíces en el conflicto Este-Oeste y en las violaciones de los derechos humanos dentro del bloque soviético, pero también se dirigió a naciones bajo su esfera de influencia, como la Argentina. Otros países enrolados con Occidente en situación similar (Corea del Sur, Chile, entre otros) no tuvieron presiones parecidas. En el caso argentino jugaron también factores estratégicos y económicos. La dictadura de Videla realizó, por su parte, una particular interpretación de la postura de Washington. Luego de considerarla una "intervención en los asuntos internos" del país, la atribuyó a la ceguera de los líderes de Occidente hacia quienes se habían constituido en verdaderos defensores del "mundo libre".

La primera fricción se produjo al mes siguiente de la asunción de Carter. En febrero de 1977, el secretario de Estado, Cyrus Vance, anunció en el Senado estadounidense la reducción de la ayuda militar a la Argentina, que bajó de 32,0 a 15,7 millones de dólares, en represalia por las características de la represión desarrollada por el gobierno de Videla. Entonces, la Junta Militar decidió rechazar la ayuda remanente, ya que estimaba que su aceptación significaba la convalidación de los argumentos estadounidenses. A partir de ese conflicto, la cuestión de los derechos humanos fue la variable que marcaría las relaciones bilaterales hasta 1980. Por otra parte, a mediados de 1978 el gobierno de Carter negó la autorización al Eximbank para conceder un crédito a la Argentina destinado a financiar la central hidroeléctrica Yacyretá.

Al mismo tiempo algunas tendencias iban en favor de un gradual mejoramiento de las relaciones debido a factores globales y a otros vinculados a la



Videla escucha al embajador de Estados Unidos, Robert Hill, quien integraba el grupo de funcionarios de Washington favorable a la dictadura.

situación existente en los dos países. Entre ellos se encontraban el cambio de actitud del régimen militar, que atribuyó las desinteligencias a determinados funcionarios y legisladores estadounidenses. Por otro lado, sectores internos de los Estados Unidos, como las fuerzas armadas, empresas comerciales y financieras con intereses en la Argentina presionaron sobre el gobierno demócrata por su política con respecto a Buenos Aires. Esa posición era compartida por algunos funcionarios de Washington.

No tardaron en producirse nuevos acontecimientos que pusieron límites a la política de acercamiento. En primer lugar, pese a los esfuerzos de la administración demócrata por disuadir a los legisladores, el Congreso suspendió toda ayuda militar a la Argentina a partir del 30 de septiembre de 1978, aplicando la enmienda "Humphrey-Kennedy". En segundo término, la llegada a Buenos Aires de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en septiembre de 1979, que produjo un informe que enjuiciaba a la dictadura, tuvo mucha repercusión en el exterior.

También influyeron en las divergencias argentino-estadounidenses cuestiones estratégicas como la desconfianza que despertaba la vinculación de la Argentina con la URSS y los países del bloque soviético, y las tendencias nacionalistas que afloraron en el conflicto con Chile por el canal de Beagle.

No obstante, paulatinamente las tensiones fueron cediendo y las relaciones entre ambos países se tornaron más flexibles. Ello se debió a que Washington priorizó otros aspectos, como la crisis de Irán, los conflictos en Nicaragua y la invasión soviética a Afganistán. Al mismo tiempo, sectores militares, junto a empresas comerciales y financieras de la potencia mundial con intereses en la Argentina, presionaron sobre el gobierno de Washington para modificar su política con respecto a Buenos Aires.

Un nuevo acontecimiento agravó el distanciamiento entre los dos países con motivo de la intervención armada de la Unión Soviética en Afganistán, en enero de 1980. Ante esta situación, los Estados Unidos respondieron mediante la adopción de fuertes sanciones económicas contra su rival del Este, especialmente un embargo cerealero y el boicot a los juegos olímpicos que iban a celebrarse en Moscú. Ambas acciones incluyeron una fuerte presión a sus aliados de la OTAN y del hemisferio occidental para que adoptaran idéntica actitud.

Desoyendo esas recomendaciones, la dictadura argentina negó su adhesión al embargo cerealero, aunque condenó la invasión del Kremlin y no participó en los Juegos Olímpicos. La negativa se debió a que las exportaciones de granos argentinas se dirigían en gran volumen a la Unión Soviética, que se había convertido en su principal importador. Finalmente, el apoyo de los militares argentinos al golpe de Estado de julio de 1980 en Bolivia incrementó el distanciamiento, a tal punto que Washington dejó vacante su embajada en Buenos Aires y el diálogo quedó interrumpido.

Sin embargo, a nivel económico y financiero las tirantes relaciones no afectaron el flujo de capitales estadounidenses, cuyo monto aumentó considerablemente en esos años. El intercambio comercial, las inversiones directas y los préstamos privados evolucionaron con fluidez, respondiendo a las expectativas positivas que los empresarios de Estados Unidos tenían acerca de la política económica liberal del gobierno militar.

A partir de la asunción presidencial del republicano Ronald Reagan, en enero de 1981, la relación de la Casa Blanca con la Argentina comenzó a modificarse y se caracterizó por el estrechamiento del vínculo, que se prolongó hasta la Guerra de Malvinas. La nueva administración priorizó la contención del comunismo, relegando la cuestión de los derechos humanos, y se propuso doblegar al bloque soviético mediante un programa armamentista conocido como "Guerra de las Galaxias". Al mismo tiempo respaldó a diversas dictaduras y desarrolló una posición mucho más refractaria con respecto a la Unión Soviética, sobre todo en cuestiones estratégicas y militares. Por esos motivos procuró afianzar el alineamiento del régimen local que, de este modo, pudo desarrollar una colaboración más activa con los Estados Unidos, en el marco del recrudecimiento de la Guerra Fría. Una muestra fue la intervención de los militares argentinos en América Central, acordada en noviembre de 1981 y en colaboración con la CIA, apoyando a los contrarrevolucionarios nicaragüenses.



El general Roberto Viola entrega una medalla recordatoria al jefe de la delegación militar de la URSS, general Ivan Jacovich Braikov, el 28 de agosto de 1979.

2 El vínculo económico *con la Unión Soviética*

A pesar del tenso clima de la Guerra Fría y del prooccidentalismo de la dictadura argentina, el régimen militar mantuvo estrechos contactos económicos y políticos con la Unión Soviética y otros países de su bloque. Esta situación no era novedosa porque la Argentina había mantenido relaciones con Moscú desde los comienzos del primer peronismo, en la inmediata posguerra. En los años '70, dadas las dificultades que existían para las exportaciones agropecuarias debido al proteccionismo europeo y estadounidense, la Argentina encontró en la Unión Soviética uno de sus principales mercados compradores.

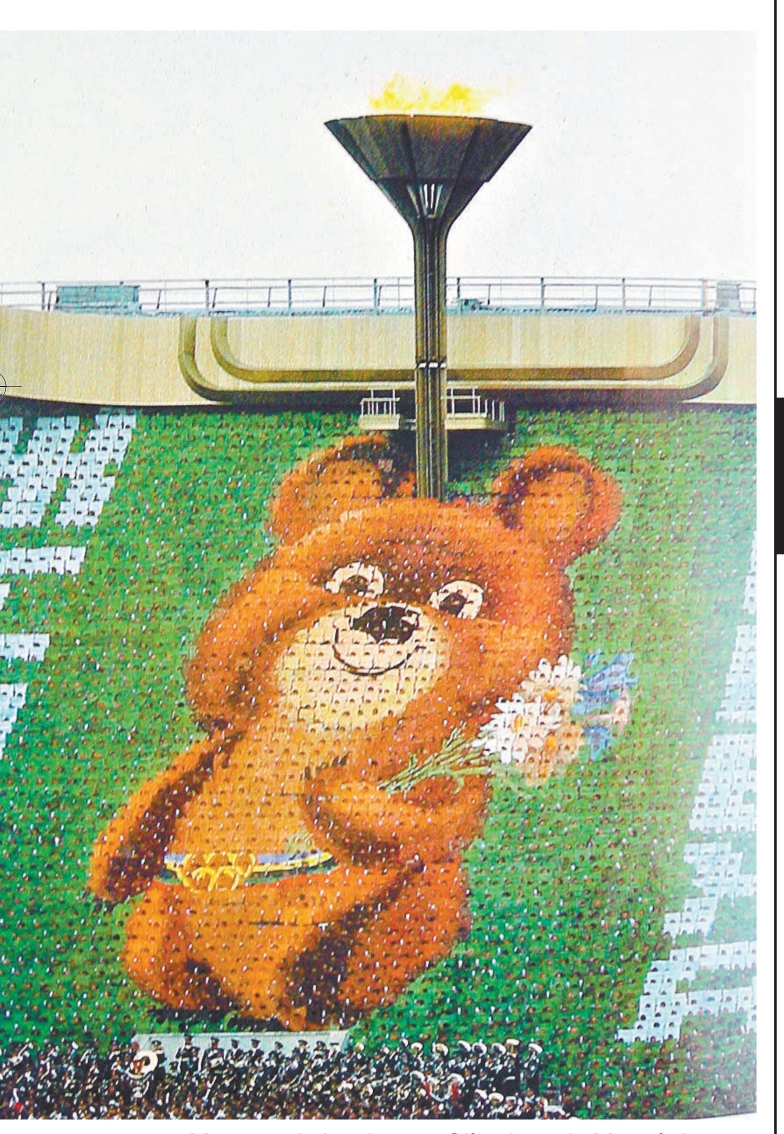
Por su parte, para los soviéticos las vinculaciones con la Argentina eran convenientes debido a los problemas que comenzaban a advertirse en su propia economía. Además, en contraprestación por los productos argentinos, Moscú pedía una participación en obras de infraestructura, sobre todo hidroeléctrica, la colocación de sus propios productos manufacturados y el fortalecimiento de contactos militares y estratégicos. De este modo, las relaciones económicas argentino–soviéticas se disociaron del anticomunismo proclamado por la dictadura militar.

En noviembre de 1976, pocos meses después del golpe de Estado, la URSS realizó en Buenos Aires una gran exposición de productos industriales. En agosto del año siguiente, Videla ratificó los convenios negociados por Gelbard durante el último mandato de Perón, de modo que entre 1976 y 1979 las exportaciones hacia Moscú se duplicaron. Al mismo tiempo, continuó la construcción de las obras hidroeléctricas de Salto Grande, acordándose la provisión de turbinas soviéticas para otras centrales hidroeléctricas, como la del Paraná Medio.

También adquirió cierta importancia otro tipo de relaciones. Las delegaciones de ambos países

comenzaron a mantener consultas periódicas formales en las Naciones Unidas. A mediados de 1979 se inició el primer intercambio de misiones militares. La soviética arribó a pocos meses de la invasión a Afganistán, y tanto el jefe de la misión como otros de los integrantes recibieron medallas recordativas por parte del jefe del Ejército argentino, el general Roberto Viola. Este acercamiento tuvo como antecedente el apoyo prestado por el periódico del ejército soviético *Estrella Roja* a la posición argentina con respecto a Chile, cuando el conflicto por el canal de Beagle amenazaba con transformarse en una guerra.

El tema de los derechos humanos fue otro motivo de afinidad entre los dos regímenes autoritarios.



Mascota de los Juegos Olímpicos de Moscú de 1980. La dictadura se rebeló al embargo cerealero dispuesto por Estados Unidos por la invasión de la Unión Soviética a Afganistán, pero acompañó el boicot a los Juegos Olímpicos.

En contraste con los Estados Unidos durante el gobierno de Carter, que junto a algunos países de Europa occidental y varias organizaciones independientes criticaban a la Argentina en los foros internacionales, la Unión Soviética se opuso al cuestionamiento de la dictadura argentina por la violación de los derechos humanos en debates en los organismos multilaterales. En ese contexto, no resultó sorprendente que el gobierno militar rechazara el embargo cerealero hacia la URSS propuesto por Estados Unidos. El ministro José Alfredo Martínez de Hoz, cuya política económica era señalada internamente como favorable a los intereses económicos norteamericanos, jugó un papel clave en esa decisión. Como esa política privilegiaba una estructura productiva predominantemente agropecuaria, la preservación de un mercado tan importante como el soviético resultaba fundamental. Incluso para aprovechar los altos precios ofrecidos por los soviéticos se redujo el comercio que existía con mercados tradicionales. De esta manera, la Unión Soviética se transformó en el principal comprador de la Argentina y la balanza comercial entre ambos países se inclinó en favor del segundo.

Los lazos económicos abarcaron también otros aspectos. Se realizó un importante convenio pesquero, en especial para la captura e industrialización del krill en el Atlántico sur. Se inició la colaboración en materia nuclear mediante la compra de cinco toneladas de agua pesada para la central nuclear de Atucha I. Se acordó la concreción de distintos proyectos de infraestructura, como centrales hidro y termoeléctricas. Se compraron maquinarias y vehículos soviéticos. También se estrechó la colaboración con los países del Este europeo mediante la firma de convenios pesqueros.

> Videla ratificó los convenios negociados por Gelbard durante el último mandato de Perón, de modo que entre 1976 y 1979 las ventas a Moscú se duplicaron.

Con el acceso del general Leopoldo Fortunato Galtieri a la presidencia se quebró ese ambiente de cooperación. El nuevo dictador, recibido calurosamente por la administración Reagan, buscó un acercamiento con los Estados Unidos y comprometió la ayuda argentina en Centroamérica y en el Medio Oriente en defensa de los principios de Occidente. Advertidos de ese cambio, los soviéticos efectuaron su primera crítica abierta a la Junta Militar desde su llegada al poder. Sin embargo, el primer apoyo diplomático que el régimen argentino pidió al iniciarse la Guerra de Malvinas fue el del gobierno de Moscú.



Puerto de Quequén, zona de elevadores de granos. El crecimiento de las exportaciones de cereales fue impulsado por la URSS, que se convirtió en el principal comprador de Argentina.

3 Aumento de exportaciones primarias *y boom de importaciones*

La política económica implementada por Martínez de Hoz tuvo una importante incidencia en la evolución del comercio exterior. Debido a las transformaciones productivas y a la declinación del mercado interno, las exportaciones se triplicaron entre 1975 y 1981. En la segunda mitad de la década del setenta, la Argentina se vio favorecida por términos del intercambio más elevados que en los años anteriores. A tal punto que los precios de las exportaciones en 1980 eran dos veces y media superiores a los de 1970. La cantidad de las exportaciones también se duplicó en el transcurso de la década, de modo que el crecimiento de las ventas al exterior se debió tanto a mayores cantidades exportadas como a mejores precios.

A partir de 1976 se fue transformando el perfil comercial de la Argentina. En el marco de una aguda crisis en la que desaparecieron ramas enteras de la producción algunos sectores tuvieron tasas de crecimiento elevadas. Las exportaciones argentinas se habían diversificado progresivamente en los últimos tramos del proceso de sustitución de importaciones, con un avance lento pero firme de los productos industriales. Bajo las nuevas condiciones, esa diversificación comenzó a deteriorarse y las ventas externas se concentraron cada vez más en un reducido grupo de productos agropecuarios y mineros y sus derivados a partir de la transformación industrial. Empezaron, entonces, a crecer las ventas de carnes, de aceites vegetales, de derivados del gas y del petróleo, de metales ferrosos y no ferrosos, y de pescado, actividades que se consolidarían en la década siguiente. Un porcentaje importante de las exportaciones continuó vinculado a las colocaciones de cereales, que se triplicaron y generaron aproximadamente el 30 por ciento de las ventas al exterior.

La expansión de las exportaciones de granos tuvo su explicación a partir de la firma de acuerdos con la URSS, que transformaron a dicho país, de manera temporaria, en el principal comprador de productos argentinos, superando incluso a la Comunidad Económica Europea. La Unión Soviética llegó

a absorber casi el 80 por ciento de las exportaciones argentinas de cereales y el 20 por ciento de las de carnes. El comercio bilateral fue favorable a la Argentina y trataba de compensarse con los convenios pesqueros, la colaboración en materia de energía nuclear, la concreción de proyectos de infraestructura y con un incremento en las compras de maquinarias y vehículos de distinto tipo. El aumento de las exportaciones argentinas fue acompañado por su descenso hacia la Comunidad Económica Europea. Lo mismo sucedió con los países latinoamericanos integrantes de la Aladi, cuyas compras a la Argentina también disminuyeron.

El comportamiento de las importaciones fue distinto al de las exportaciones. Mientras estas últimas tendieron a concentrarse en un conjunto reducido de bienes, aquéllas se diversificaron, creciendo aún más que los despachos al exterior, especialmente a partir de 1979. Esta evolución se relacionaba con el nuevo enfoque de la política económica aplicada a partir de ese año, que favorecía a las importaciones. La reducción de aranceles y el retraso cambiario alentaban el ingreso de bienes importados, al situarlos en una posición competitiva privilegiada frente a la producción nacional. Las industrias más que estar afectadas por una supuesta ineficiencia lo estaban por condiciones crediticias más duras, por los altos costos financieros y, sobre todo, por una política económica deliberadamente destructiva.

Si bien el fuerte crecimiento de las importaciones incluyó a todos los sectores, su incidencia se evidenció particularmente en los bienes de consumo durables, como electrodomésticos, en bienes suntuarios y en bienes de capital. Aunque aumentó la compra de estos últimos, la producción interna de dichos bienes se redujo aún más, mostrando que el ritmo de incorporación de maquinarias a la producción disminuyó con respecto al pasado.



El comercio bilateral favorable con la Unión Soviética se buscó compensar con una serie de acuerdos, entre ellos el pesquero.

Otro aspecto importante acerca de las importaciones fue la compra de armamentos que la dictadura se vio obligada a realizar a otras naciones, entre las que se destacó la República Federal de Alemania. En 1978 el gobierno norteamericano había decretado un embargo en la provisión de armas a la Argentina por las violaciones a los derechos humanos.

En el esquema comercial descripto, la Argentina reeditó una relación triangular como la observada en los años '20 y '30 con los Estados Unidos y Gran Bretaña, y en los '50 y '60 con los EE.UU. y la CEE. Ahora, los vértices del triángulo involucraban a la URSS y los Estados Unidos. Mientras este último país permanecía como el principal proveedor y su comercio con la Argentina continuaba mostrando un fuerte desbalance, la compensación de los saldos negativos con los Estados Unidos se lograba con las ventas a la URSS.

Las ventas externas se concentraron cada vez más en un reducido grupo de productos agropecuarios y mineros y sus derivados a partir de la transformación industrial.

Pero existían también otros motivos de disputa. En primer lugar, las exportaciones argentinas compitieron históricamente con las de Estados Unidos y, pese a la Guerra Fría, la URSS era un mercado significativo para ambos países. De hecho, el avance de las exportaciones argentinas abrió un frente de controversia con los Estados Unidos. En segundo término, mientras Washington y Moscú se encontraban en un período de confrontación estratégica, la Argentina no adhirió al bloqueo comercial decretado por el presidente Carter contra la Unión Soviética. En este caso, la relación triangular dio lugar a notorias tensiones políticas.

Por último, en lo referente al conjunto del comercio exterior, puede constatarse que los estímulos para exportar, las restricciones al consumo y la tendencia recesiva en la economía durante los primeros años del régimen militar permitieron superar el gran déficit comercial de 1975 y transformarlo rápidamente en superávit. Sin embargo, esta tendencia sufrió una inflexión en el segundo semestre de 1979, reflejando el cambio de estrategia de la política económica. A pesar de las mayores exportaciones, el comercio exterior se convirtió en una fuente de drenaje de divisas, que sólo pudo sostenerse mientras se mantuvo la corriente de créditos externos. Esta situación comenzó a revertirse en parte cuando la recesión hizo descender las importaciones.

GA LE RIA

El conflicto del Beagle

El canal de la discordia

Entre los diversos litigios limítrofes mantenidos históricamente por la Argentina con Chile se contaba la irresuelta demarcación de límites en la zona del canal de Beagle, diferendo sometido a la mediación de la Corona británica. El laudo arbitral de la reina Isabel II de 1977 otorgó a Chile las islas Lennox, Picton y Nueva, relegando las pretensiones argentinas. De acuerdo al fallo, Chile se transformaba en un país bioceánico, asumiendo el control del paso entre el Pacífico y el Atlántico Sur.

Mientras duró el proceso arbitral, la Argentina tuvo grandes dificultades para defender su posición debido a la mala o inexistente organización de los archivos locales. En cambio, Chile presentó cartas geográficas de origen argentino que legitimaban la posición chilena y presentó una frondosa documentación de sus actos de posesión. Estos antecedentes determinaron que la Corte Arbitral favoreciera los reclamos chilenos y generara consternación en la dictadura argentina.

A pesar de los intentos argentinos de negociar y lograr un acuerdo, la dictadura chilena encabezada por el general Augusto Pinochet descartó la propuesta argentina, se afirmó en el laudo y amenazó con recurrir a la Corte de La Haya. Como consecuencia, el 25 de enero de 1978 el gobierno argentino declaró la nulidad del laudo arbitral, argumentando errores esenciales de derecho, contradicciones y parcialidad. A su vez, la cancillería chilena expresó su rechazo terminante a la "insólita declaración de nulidad".

Un mes después, los dictadores Videla y Pinochet se reunieron en Puerto Montt (Chile) y firmaron un acta, el 20 de febrero de 1978, en la cual se comprometían a evitar en la zona austral acciones agresivas y a mantener una pacífica convivencia entre los dos países. Además, establecieron un sistema de negociaciones a fin de lograr una solución integral y definitiva. Mientras tanto, las tensiones se fueron incrementando en ambos lados de la frontera, a tal punto que en diciembre de 1978 el enfrentamiento militar parecía inminente.

Frente a este conflicto surgieron diferencias en el interior de la dictadura argentina entre la Cancillería, la Presidencia y las Fuerzas Armadas. Los sectores más duros del Ejército presionaron sobre las cúpulas castrenses y el gobierno para que se decidiera la invasión del territorio chileno. Miles de soldados conscriptos fueron trasladados a la zona cordillerana, mientras el clima belicista era estimulado por ambas dictaduras. La intransigencia de las posiciones alejaba el intento de conciliación.



Augusto Pinochet recibe a Videla en la base aérea de Tapual, Puerto Montt, en el marco de la tensa negociación por el Canal del Beagle.

Cuando la guerra estaba a punto de estallar, el gobierno argentino envió misiones secretas a Washington, el Vaticano y Moscú. La embajada estadounidense ante la Santa Sede pidió al Papa su intervención en el diferendo y lo mismo hizo el enviado argentino. Finalmente, el 23 de diciembre de 1978, Juan Pablo II designó al cardenal Antonio Samoré para encauzar las negociaciones entre Chile y la Argentina, postergando los preparativos bélicos. Aunque la gestión de Samoré estuvo plena de dificultades, logró reanudar el diálogo entre Buenos Aires y Santiago, aunque ambas partes insistieron en sus posturas intransigentes. Luego de varios viajes entre dichas capitales, el prelado eclesiástico obtuvo la anuencia para que los litigantes firmaran un tratado en Montevideo, Uruguay.

El 8 de enero de 1979, en las llamadas Actas de Montevideo, los cancilleres de la Argentina y Chile aceptaron someter el litigio a la mediación del Papa. En un segundo acuerdo, las partes se comprometieron a no hacer uso de la fuerza. El 25 del mismo mes, Juan Pablo II decidió aceptar su participación, evitando el peligro de un conflicto armado. El dictamen papal demoró dos años, y el 12 de diciembre de 1980 el Sumo Pontífice entregó su propuesta a los cancilleres de la Argentina y Chile, que básicamente convalidaba el laudo arbitral, lo que llevó al gobierno argentino a manifestar al Papa su disconformidad. De esta manera la tensa situación entre los dos países no pudo ser superada y el conflicto permaneció latente hasta la asunción del gobierno democrático.



Mario Rapoport

Un nuevo triángulo de las Bermudas



POR EDUARDO MADRID

Director académico de esta colección, Mario Rapoport es profesor titular en las facultades de Ciencias Económicas y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, director del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (Idehesi, Conicet-UBA) e investigador superior del Conicet. Dirige también la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas en la UBA y la revista *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*. Entre sus numerosos libros y artículos ha realizado diversos estudios sobre las relaciones internacionales de la Argentina. En este campo es presidente de la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales y profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

¿Cómo se explica que una dictadura fuertemente anticomunista, como la argentina de 1976, realizara acuerdos políticos y comerciales con la Unión Soviética?

–Las relaciones argentino–soviéticas atravesaron distintas vicisitudes desde la época de la Revolución Rusa, cuando se produjo un corte en los vínculos diplomáticos. Históricamente, los primeros contactos informales se remontan a fines de la década del veinte. En especial durante el segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen, que negoció la compra de petróleo soviético para hacer frente al accionar de empresas transnacionales en el país. Pero recién en 1946, durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón, se establecieron relaciones diplomáticas y se realizaron convenios comerciales. Esos vínculos, luego de sucesivos acercamientos y distanciamientos, no se rompieron nunca, como ocurrió con otros países latinoamericanos durante la Guerra Fría y volvieron a reactivarse bajo el gobierno de Illia. En 1966, con la dictadura de Onganía se produjo un retroceso, pero a partir del gobierno de Lanusse y su política exterior de eliminación de las "fronteras ideológicas", la apertura hacia los países del Este europeo mantuvo un curso ascendente, que se afirmó en los gobiernos posteriores, civiles y militares, hasta la desaparición del bloque soviético. En su transcurso, la URSS logró establecer en lo económico fuertes bases de sustentación en el país a través de diversos negocios y grupos de empresas. Esos vínculos influyeron para que el Partido Comunista argentino no criticara abiertamente al régimen dictatorial surgido en 1976.

¿Cuándo comenzaron a intensificarse las relaciones comerciales entre ambos países?

–En 1971 se firmó un nuevo acuerdo comercial –el anterior de la época del primer peronismo se había anulado– que incluyó la cláusula de nación más favorecida, estableciéndose las bases legales del futuro intercambio. Para afirmarlo se creó al año siguiente la Cámara de Comercio Argentino–Soviética. Y a partir de los gobiernos de Cámpora y Perón el intercambio comenzó a crecer aceleradamente. El paso decisivo se dio en mayo de 1974 con el envío a Moscú de una numerosa misión encabezada por el ministro de Economía, José Ber Gelbard, que fue recibida con los honores de un presidente por el primer ministro Leonid Brezhnev, y culminó con la firma de importantes acuerdos. Estos fueron de cooperación comercial, de suministros de maquinarias y equipos soviéticos y de cooperación científico–técnica.

¿Y cómo continuó?

–La vinculación se fue profundizando, aunque parezca paradójico, con el gobierno militar de Videla porque, a pesar de su proclamada vocación prooccidental y de su adhesión a la Doctrina de la Seguridad Nacional, la dictadura les prestó especial atención a las relaciones con la URSS. De modo tal que las exportaciones argentinas a la Unión Soviética en el período 1976-1979 llegaron a duplicarse. De esta manera, la URSS se transformó en el principal comprador de los productos argentinos, alcanzando en 1981 a adquirir más del 30 por ciento del total de las ventas externas de nuestro país, la mayor parte en cereales y en menor medida en carnes.

¿Cómo jugó la política estadounidense, especialmente la de los derechos humanos?

–La política de los Estados Unidos mostró fisuras en su misma diplomacia. Robert Hill, el embajador que estaba en plaza durante el golpe de Estado, despachó a Washington informes favorables al régimen

militar y a la nueva política económica. Raúl Castro, que lo sucedió en el cargo, y el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, Terence Todman, años más tarde también embajador en Buenos Aires, se opusieron a la reducción de la asistencia militar. Pero la directora de la Oficina de Derechos Humanos del gobierno de Washington, Patricia Derian, se mantuvo firme en criticar y sancionar al régimen militar. Por su parte, Tex Harris, funcionario de la delegación diplomática en la Argentina entre 1976 y 1978, que compartía las ideas de Derian, reconoció que su embajada estaba al tanto de lo que verdaderamente sucedía y tuvo frecuentes contactos con los familiares de desaparecidos. Su actuación en la Argentina truncaría la carrera diplomática de Harris, funcionario que nunca llegaría a obtener el rango de embajador de su país. La oposición al embargo cerealero distanció a los dos gobiernos y la llegada de Reagan volvió a acercarlos hasta la guerra de Malvinas. Fue una ida y vuelta permanente.

Sin embargo, el principal proveedor de productos manufacturados, tecnología, capitales, y hasta de teorías económicas continuó siendo Estados Unidos.

–Aquí confluyen diferentes cuestiones que, a su vez, están entrelazadas. Como en el pasado, el principal país proveedor era también el principal acreedor, y las divisas que la Argentina obtenía en la Unión Soviética eran destinadas esencialmente al pago de la deuda externa y al mantenimiento de su nivel de importaciones con el mundo occidental. Sin embargo, esta relación triangular presentaba otros problemas respecto a un esquema similar de las décadas pasadas. Desde una perspectiva estratégica se destacaban dos aspectos fundamentales. Por un lado, el mundo de los ochenta tenía un rasgo marcadamente bipolar y las dos potencias estaban involucradas directamente en la Argentina con fuertes intereses económicos e influencias políticas. A este panorama se añadió la guerra de Malvinas, porque las islas tienen una connotación geopolítica en la que está involucrado el principal aliado europeo de Washington. Por otro lado, la vieja tradición de enfrentamientos entre la Argentina y los Estados Unidos, actualizada por esa guerra y por los problemas generados por la deuda externa, acrecentaron para la Unión Soviética las posibilidades de que el país jugara el papel de pivote de una estrategia antinorteamericana en el Cono Sur.

> El gobierno militar de Videla a pesar de su proclamada vocación prooccidental y de su adhesión a la Doctrina de la Seguridad Nacional les prestó especial atención a las relaciones con la URSS.

¿Y en el frente económico?

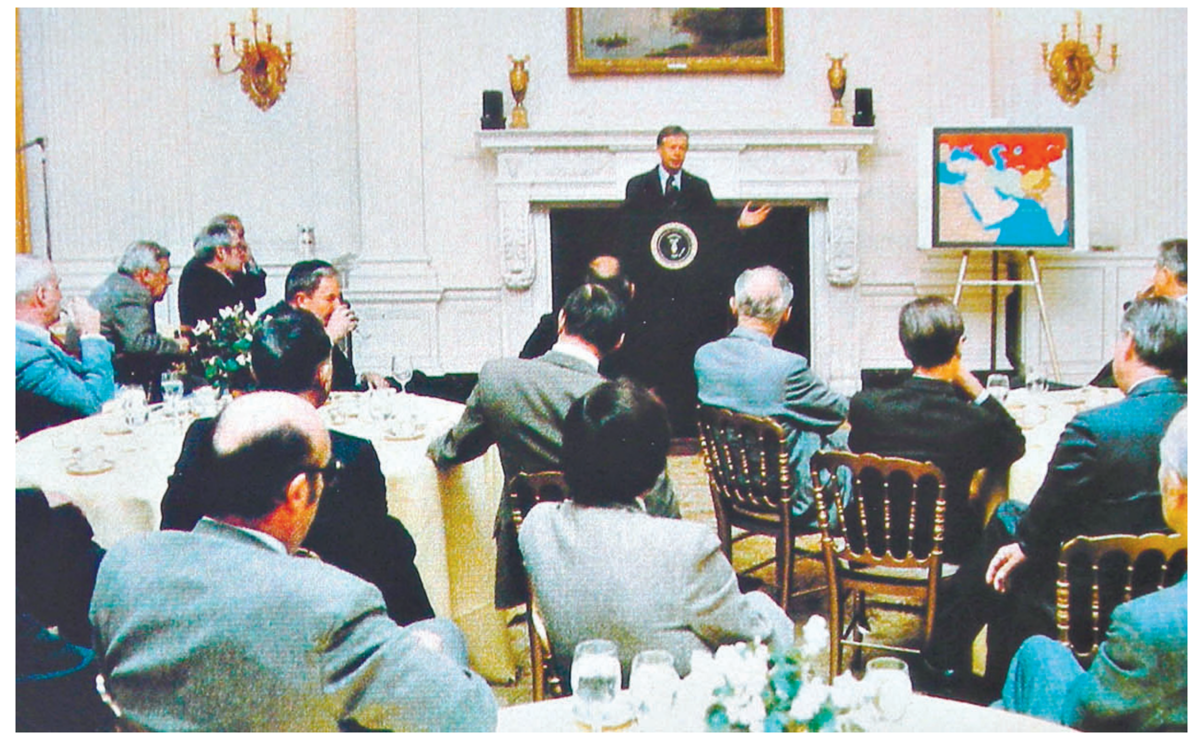
–Desde el punto de vista económico los elementos que generaban tensiones no eran menores. En primer lugar, el comercio argentino–soviético era superavitario para la Argentina, aunque la URSS presionaba para disminuir su déficit. Un comercio más equilibrado suponía disminuir las compras en Estados Unidos, e inclusive readaptar la tecnología esencialmente norteamericana o de otros países occidentales, lo que implicaba afectar grandes intereses, especialmente de corporaciones transnacionales. En segundo término, la falta de competitividad de gran parte de la producción soviética constituía un obstáculo para el incremento de las importaciones, razón por la cual los soviéticos se concentraron en los sectores en los que tenían ventajas comparativas, como la construcción de represas hidroeléctricas, la pesca y la cooperación nuclear. En tercera instancia –y éste es un aspecto relevante–, como había ocurrido en el pasado con Gran Bretaña, la existencia de un comprador que ocupaba un porcentaje muy elevado del mercado creaba, en una nación básicamente agroexportadora, una fuerte dependencia de la que resultaba difícil sustraerse. En cuarto lugar, el papel que jugaban las empresas multinacionales de granos en el comercio argentino–soviético era muy importante y la dictadura intentaba evitar que una parte sustancial de los ingresos de su comercio con la URSS se diluyera a través de la intermediación.

¿Quiénes se beneficiaron?

–El intercambio argentino–soviético no afectaba la estructura de poder económico en la Argentina. Al contrario, garantizaba a los sectores agropecuarios tradicionales fuentes seguras de ingresos, que se habían perjudicado debido al freno a sus exportaciones al Mercado Común Europeo en virtud de la aplicación de la Política Agrícola Común. En contrapartida, los flujos de capitales originados en la abundante liquidez internacional en los países del Norte, que buscaban reciclarse en la periferia y, su resultante, el pago de esos compromisos externos, especialmente a los bancos acreedores de origen estadounidense, creaban en ese lado del triángulo elementos de presión opuestos a los que funcionaban del lado soviético.

¿Cuál es su balance de estas complejas relaciones?

–El triángulo argentino–estadounidense–soviético durante la dictadura militar presentó facetas diferentes, alcanzando picos de tensión en ciertos momentos. Si la naturaleza del gobierno argentino –y del terrorismo de Estado– se reveló tempranamente ante el mundo, las relaciones de la Unión Soviética con esa dictadura terminaron también por hacer visible para mucha gente la verdadera naturaleza de otro régimen autoritario que pronto iba a caer víctima de su propia crisis.



James Carter, presidente de Estados Unidos. El Congreso suspendió toda ayuda militar a la Argentina a partir del 30 de septiembre de 1978, aplicando la enmienda “Humphrey-Kennedy”.



El embargo cerealero
Presiones del Congreso de EE.UU.

RESOLUCIÓN 490 DEL SENADO ESTADOUNIDENSE, 24 DE JULIO DE 1980

Los senadores Bayh, Talmadge, Ford, Melcher, Williams y Levin presentaron la siguiente resolución, que fue remitida al Comité de Relaciones Exteriores:

“Considerando que el presidente detuvo los embarques de granos americanos a la URSS y suspendió otras exportaciones agrícolas como resultado de la intervención militar de ese país en Afganistán en enero de 1980.

Visto que la Argentina es el segundo gran exportador de maíz y se rehúsa a suspender sus exportaciones a la URSS como lo han hecho los Estados Unidos.

Considerando que la Argentina anunció recientemente que está de acuerdo en vender 22,5 millones de toneladas de maíz, sorgo y soja a la URSS en los próximos años, y considerando que los Estados Unidos continúan sosteniendo la política de suspender las exportaciones establecidas por el Presidente adoptamos, por lo tanto, la siguiente:

Resolución: Que el Senado desaprueba la acción que toma la Argentina considerando la venta de granos a la URSS en vista de la intervención militar en Afganistán, y enfatiza la necesidad de solidaridad entre naciones teniendo en cuenta la suspensión de ventas a la URSS; en consecuencia, solicita al Presidente que formalmente proteste sobre dicho acuerdo comercial.”

Fuente: *Congressional Record,* USA Senate, 1980

NOTA DEL SENADOR BIRCH BAYH AL PRESIDENTE JAMES CARTER, 16 DE JULIO DE 1980

“Estimado señor Presidente.

Estuve muy ocupado analizando el extenso acuerdo de granos entre la Unión Soviética y la Argentina, el cual atenúa ciertamente el impacto de nuestro propio embargo de venta de granos. Mientras el efecto de nuestras acciones ha hecho que a los soviéticos les resulte costoso obtener granos, esto no disminuye la desafortunada decisión del gobierno argentino de convenir ventas aseguradas por 3 millones de toneladas de maíz, un millón de tonela-

das de sorgo y 500.000 toneladas de soja anuales durante cinco años, sumando un total de 22,5 millones de toneladas según lo establece el acuerdo. Esto representa más de la mitad de las necesidades anuales soviéticas de granos y forrajes. Desde mi punto de vista, si vamos a demostrar determinación para ver si nuestros esfuerzos contra la agresión soviética son apoyados por la comunidad mundial, o también socavados, nuestro malestar por la decisión argentina de ignorar la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas debería extenderse a expresiones de disgusto. Sugiero tomar los pasos necesarios para limitar las importaciones argentinas de commodities tales como productos enlatados y carnes procesadas. Con la iniciación de los juegos olímpicos en Moscú, y reportes que anunciaban protestas en las ciudades soviéticas por la escasez de leche y carne, no es el momento de mostrar buena voluntad y de tolerar la burla a los esfuerzos de los Estados Unidos, porque ello implica un fuerte costo para los granjeros americanos, en comparación con la agresión soviética.

Espero podamos llegar a un acuerdo con los más altos niveles del gobierno argentino. Para un régimen que es proclamado por algunos como un bastión contra el comunismo en el hemisferio, sus recientes acciones están fuertemente de acuerdo con reconocidos aciertos políticos. Si no estamos dispuestos a tomar los pasos necesarios para prevenir a la Argentina, y a otros países, de sacar provecho a expensas de los granjeros americanos, deberíamos concluir con el embargo de granos: ciertamente, ninguna nación que se rehúsa a cooperar en la lucha contra la agresión comunista debería beneficiarse a costa de los agricultores americanos. Gracias por darle importancia y una seria consideración al asunto."

Fuente: *Congressional Record,* USA Senate, 1980

OPINIÓN DEL SENADOR EDWARD KENNEDY, 27 DE MARZO DE 1981

"Señor Presidente: la reciente visita al país del presidente designado de la Argentina Roberto Viola plantea serias preguntas acerca de nuestras relaciones con el régimen militar allí instalado. En 1977 me reuní con los senadores Alan Cranston, Hubert Humphrey, y otros, ofreciendo la documentación que terminó con nuestra ayuda militar a la Argentina. En 1981 había 15.000 personas desaparecidas después de haber sido secuestradas por las Fuerzas Armadas. Novecientos prisioneros políticos lo están sin ser acusados y otros novecientos todavía están tras las rejas. En efecto, inmediatamente antes de la visita del general Viola, los líderes en defensa de los derechos humanos y activistas fueron detenidos y hostilizados en Buenos Aires. Dos trabajadores fueron arbitrariamente detenidos, los tuvieron incomunicados y fueron torturados pocos días antes de la llegada del general argentino. Respondiendo a la visita del general Viola, el senador Cranston le ha escrito al secretario de Estado Haig expresando sus dudas sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina y llamando la atención sobre la cuestión de los prisioneros políticos y los cientos de personas 'desaparecidas' en ese país. En su carta sostiene que el respeto por la libertad y los derechos humanos en la Argentina debería ser una esencial contribución para la estabilidad y seguridad de nuestro hemisferio. Solamente cuando se reinstale el respeto por los derechos humanos nosotros debemos contemplar la restauración de las relaciones con el gobierno argentino."

Fuente: *Congressional Record,* USA Senate, 1981
Traducción de *Sol Madrid*



Edward Kennedy, senador demócrata que lideró la posición de limitar la colaboración con la dictadura argentina.



Testimonio del embajador Leopoldo Tettamanti

Leopoldo Tettamanti ingresó al Servicio Exterior de la Nación en 1948. Fue embajador ante la Comunidad Económica Europea entre 1967 y 1973, secretario de Estado de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales entre 1974 y 1975, y embajador en la Unión Soviética en 1976. En 1983 era representante argentino ante los Organismos Internacionales, en Ginebra, Suiza. El siguiente texto son extractos de una entrevista realizada por Mario Rapoport en el marco de una investigación sobre las relaciones económicas externas de la Argentina, del 24 de agosto de 1983.

¿Cuál es la explicación racional a las relaciones de la dictadura militar con la Unión Soviética?

–Realmente no creo que tenga una explicación racional porque es un proyecto irracional. Una concepción cínica de la política exterior. Es un proyecto de una concepción primitiva. El vuelco hacia la Unión Soviética ha sido simplemente porque tenían la necesidad de defender posiciones altamente criticables, como en el caso de los derechos humanos, mientras que en Europa Occidental y en Estados Unidos encontraban una fuerte oposición. Yo creo que la denuncia del acuerdo comercial de la Argentina con la Comunidad Económica Europea, que obviamente no funcionaba, pero que tenía un sentido político, fue hecho no solamente por razones económicas sino por una especie de reacción y de sanción a la CEE, cuyos países tenían una posición crítica con respecto a la Argentina en el campo de los derechos humanos. Es decir, fue la primera vez que se utilizan elementos que se prestan a una confusión ideológica, pero que sirven para accionar políticamente en el terreno internacional y, sobre todo, en el aspecto económico. Es decir, un gobierno que no ha tenido una política centrada en un interés claramente nacional, se ha movido a las bandadas.

(...)

En cambio, una política argentina montada en todos los elementos de la Tercera Posición no implica asumir una dependencia de la Unión Soviética, como podría ser en el campo militar. La Unión Soviética nunca nos ha planteado tal cosa. Yo creo categóricamente que un país como la República Argentina debe excluir esa posibilidad porque le crea una complicación en su política exterior. Con la Unión Soviética y otros países de su área se puede mantener una política de cooperación económica y comercial respetable. Obviamente usted no puede simultáneamente negociar y cooperar con la Unión Soviética y atacarla todos los días, salvo en las cosas que corresponda criticar más allá de sus sistemas económicos y sociales. Las relaciones tienen que hacerse sobre la base de un respeto mutuo. Eso es posible hacerlo y eso es el fundamento de la apertura hacia el Este.

(...)

Yo diría que el hecho de que se produzca un desnivel de esta naturaleza en nuestro comercio exterior es el resultado de que allí existe un mercado potencialmente más importante para la República Argentina que en otros casos. De todos modos, desde el punto de vista económico, si ese desequilibrio se produce es el resultado de la resistencia que encontramos en los otros mercados. Pero esto no tiene que ir acompañado de una dependencia militar, por ejemplo, salvo que aquí se cometa un gravísimo error, que algunas mentes obnubiladas de este gobierno pudieron estar a punto de cometer.

(...)

Nosotros somos dependientes porque somos exportadores de granos, porque no tenemos otros mercados. El día de mañana la Unión Soviética puede cortar esas compras y dejarnos en una situación económica muy difícil. Pero, en la medida en que nosotros demos una respuesta inteligente a este problema... no hay ninguna duda de que vamos a consolidar ese comercio y a hacerlo menos dependiente. Yo creo que la dependencia está en la artificialidad de la balanza existente, cuando obviamente es comprobable que hay capacidad de venta de la Unión Soviética.

(...)

La otra cosa es que debemos crear y estructurar el esquema de nuestro comercio exterior y de nuestras relaciones económicas internacionales de la manera lo más diversificada posible. Y este es un esfuerzo nacional. En la medida en que vayamos cambiando de actitud con respecto a los Estados Unidos o buscando a la Comunidad Económica Europea y ahora a la Unión Soviética, y sigamos girando y consolidando relaciones fuertes con Japón y todos los países de mundo en desarrollo, nuestra dependencia se limitará.



Argentina se sumó al boicot a los Juegos Olímpicos de Moscú.



El nuevo triángulo comercial
en millones de dólares

Año	Estados Unidos					Unión Soviética				
	Expo	%	Impo	%	Saldo	Expo	%	Impo	%	Saldo
1979	569	7,3	1.409	21,0	-840	415	5,3	30	0,5	+385
1980	696	8,7	2.362	22,4	-1.666	1.614	20,1	14	0,1	+1.600
1981	843	9,2	2.072	22,0	-1.229	2.963	30,8	32	0,3	+2.931
1982	1.008	13,2	1.160	21,7	-152	1.586	20,8	28	0,5	+1.558
1983	755	10,0	973	22,0	-218	1.636	21,0	31	1,0	+1.605
1979/83	3.871	9,6	7.975	21,8	-4.104	8.214	20,3	135	0,4	+8.079

Elaboración propia
FUENTES: INDEC, y Rapoport, M. (2007).

Intercambio comercial

33º
era el puesto que ocupaba la URSS como importadora de **carnes** argentinas en 1978.

1º
era el puesto que ocupaba la **URSS** como importadora de carnes argentinas en 1980.

7º
era el puesto que ocupaba la URSS como importadora de **granos** argentinos en 1977.

1º
era el puesto que ocupaba la **URSS** como importadora de granos argentinos en 1980.

2
veces negativo fue el saldo de la **balanza comercial** argentina entre 1976 y 1983.

2527
millones de dólares fue el **déficit** comercial total del país en 1980.

Bibliografía

AGUIRRE LANARI, JUAN R., "Una ruta transitable, 1982-1983", en *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 1996.

ALDCROFT, DEREK H., "El problema de la deuda externa desde una perspectiva histórica", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad,* N 17, primer semestre de 1999.

BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, Reporte Anual, Nº 55, 1985.

CISNEROS, ANDRÉS y ESCUDÉ, CARLOS, dirs., *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina,* 14 tomos, Buenos Aires, 1998-2000.

FOREMAN PECK, JAMES, *Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1850*, Madrid, Prentice Hall, 1995.

FRAGA, ROSENDO, "La experiencia histórica en Brasil y Argentina, desde 1966 hasta 1983: comienzo de la convergencia", en Llados, J. M. y Pinheiro Guimaraes, S., *Perspectivas: Brasil y Argentina,* Río de Janeiro, IPRICARI, 1999.

GILBERT, ISIDORO, *El oro de Moscú*, Buenos Aires, Sudamericana, 2007.

LANÚS, JUAN ARCHIBALDO, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980*, Parte II, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), *Economic Outlook, Nº 30,* diciembre de 1981.

PASTOR, CARLOS WASHINGTON, "Chile: la guerra o la paz. 1978-1981", en *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880–1995*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 1996.

PERINA, RUBÉN M. y RUSSELL, ROBERTO (comp.), *Argentina en el mundo, 1973-1987*, Buenos Aires, GEL, 1988.

PEROSA, HUGO, R., *Las relaciones argentino-soviéticas contemporáneas*, Buenos Aires, CEAL, 2 tomos, 1989.

PUIG, JUAN CARLOS, "Política internacional argentina", en Perina, Rubén M. y Russell, Roberto, eds., *Argentina en el mundo. 1973-1987*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

RAPOPORT, MARIO, "Argentina and the Soviet Union: History of Political and Commercial Relations (1917-1955)", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 66, Nº 2, Durham, mayo de 1986.

RAPOPORT, MARIO, "Las relaciones argentino–soviéticas en el contexto internacional: un análisis histórico", *The Wilson Center Working Paper*, Nº 173, Washington, 1986.

RAPOPORT, MARIO, *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo,* Buenos Aires, Eudeba, 1997.

RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.

RUSSELL, ROBERTO, "La política exterior del Proceso", en *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 1996.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, en Anuario, 1981.

THORP, ROSEMARY, *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América latina en el siglo XX,* Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

TULCHIN, JOSEPH, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza,* Buenos Aires, Planeta, 1990.

VACS, ALDO, *Los socios discretos. El nuevo carácter de las relaciones internacionales entre la Argentina y la Unión Soviética*, Buenos Aires, Sudamericana, 1984.

VÁZQUEZ OCAMPO, JOSÉ MARÍA, "Dictadura y política exterior (1976-1983): hacia la dependencia consentida", en *Documento de Trabajo 26/87*, Buenos Aires, EURAL, 1987.

VITELLI, GUILLERMO, *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, Buenos Aires, Prendergarst, 1999.

Ilustraciones

(Tapa) Firma del Convenio del Canal del Panamá. Están presentes los presidentes de Argentina, Jorge R. Videla; de Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; de Estados Unidos, James Carter, y de Panamá, Omar Torrijos Herrera. Fuente: Archivo General de la Nación.

(Págs. 642, 648 y 650) Archivo **Página/12**.

(Págs. 643, 644, 647, 649 y 655) Archivo General de la Nación.

(Pág. 645) Gilbert, I., *El Oro de Moscú*, Sudamericana, Buenos Aires, 2007.

(Págs. 646 y 652) Paggi, R., *Los hechos políticos del siglo XX,* Hispamérica, Madrid, 1982.

(Pág. 653) Elpais.com